



中国建设报/2005年/05月/12日/

在中国水业市场化的推进过程中,行业普遍存在对水业市场化认识的误区,中国城市水业市场化主要有五大误区需要澄清

澄清城市水业市场化认识误区

——关注中国城市水业改革专题报道之二

本报记者 李兆汝 刘丽媛

在中国水业市场化的推进过程中,行业普遍存在对水业市场化认识的误区,也使有些单位和个人有机会对水业市场化进行体现自己利益的有意曲解。这些误解和曲解已经制约了水业市场化的健康发展。

清华大学水业政策研究中心主任傅涛、环境系主任陈吉宁以及中国水网总经理张丽珍认为,中国城市水业市场化主要有五大误区需要澄清。

市场化改革的重点在于效率而非资产

水业市场化改革由两大动机所推动,一是吸引资金,伴随着城市化迅速提高的巨大的投资需求,仅政府力量难以满足;二是提高水业运营效率,增进服务,实现水业的可持续发展。

这两大动机在不同的改革阶段和不同的管理层次有不同的侧重。到目前为止,增加投资仍然是以前甚至目前政府推动改革的核心动机,而对效率的追求则刚刚开始提上日程。由于80年代以后地方城市政府就是城市水业的投资主导,因此城市政府比中央政府和省政府更加重视市场化改革的引资效果。即便是现在,面对中国经济快速发展的现状和对建设发展资金的巨大需求,各级政府仍然难以避免将引资作为水业市场化的首要目的。

从根本上讲,水业市场化改革的根本在于效率的提高,而不是在于资产问题。在多数已经完成了城市基础设施建设的发达国家,其推行市场化改革的目的更侧重于效率的提高。自20世纪80年代以来,水业市场化改革在各个

国家以不同的目的和不同的形式相继展开,一些发展中国家由于在水业市场化改革中只重引资而忽略监管和体制建设,造成了公共服务体系混乱和严重的社会问题。面对我国当前不平衡的经济发展,面对如此多样的水业市场项目现状,中国政府必须高度重视市场化改革项目可能会带来的一系列问题。在引入投资解决城市基础设施建设资金问题的同时,必须完善相应的市场监管体系,否则将像许多发展中国家一样,出现公共服务体系的混乱,带来严重的社会问题。

市场化不意味着政府从水业投资主体退出。水业市场化要求按照市场化规律去核定水业的成本与收益,通过规则,改变原来政企不分的经营管理关系,明确政府、企业和消费者三方责任、权利和义务关系。市场化要求投资多元化,但水业的收益结构特征决定了政府不可能从水业市场化的投资主体中退出。政府是水业公益性、引导性、补贴性投资的主体,不能将其责任转嫁给公众,但是政府投资需要适应市场的、科学的投资管理体制来保障。

国际实践证明,如果从建设管网、建设水厂到运行维护整个水系统,实行全面的投资收益核定,全部通过水价体系来支撑,会带来过大的社会压力,可能引发政治危机。中国现在正处于经济发展和城市建设的高峰期,需要大量的基础设施投入。目前的城市污水处理率统计上有37%(2002年底数据),实际有效的会更低,这还仅仅是城市,没有包括农村,配套管网的差



距则更大。自来水也远未普及到农村,同时大量的城市供水管网老化,水质和安全性需要提高。所以,真正要支撑城市水业的良性发展,政府将是投资体系中的重要角色。

水业市场化不等同于私有化和国际化

市场化将是投资多元化,是国营的、民营的、国际的以及其他社会资金的平等竞争。鉴于过去中国水业国有投资占有绝对主导的不均衡现状,国家允许甚至鼓励民营和国际资金进入水业。但是水业市场化不等同于私有化或国际化。目前,不少城市政府在水业项目招标的时候,明确要求必须是国际资本或民营资本,不要国有企业,这是对市场化本意的曲解。

现在我们对城市水业的开放程度超过美国、德国等大多数发达国家。中国水业市场在加入WTO以后,没有像其他行业有一个过渡期,而是一步开放到位了。水业允许和鼓励国际资本的进入很重要,但国际化从根本上讲应是平等竞争。给国际水业公司一些特殊的优惠条件,相反地就给国内国企、民营企业造成了一种不公平竞争的市场环境。

水业市场化进程中政府角色认识不能错位

长期以来,政府一直是水业建设、管理与服务的主角。市场化以后政府职能“由企业管理转为市场监管”,政府的城市管理和行业管理正经历一次大的转变。目前,存在两个方面的认识错位:

一是在目标的认识上,水业市场化不是一般意义上的招商引资,而是对投资、建设、运营、服务等水业全过程的监管责任。许多城市政府把引入资金当作水业市场化的首要或唯一目的,其定位偏离了水业改革的根本目标。

二是在市场化进程中,政府角色正进行职能的分离,分离为资产管理与市场监管。这里存在政府角色双重性的矛盾,国有资产管理部門期望资产的保值增值,以对地方的经济指数做出贡献,为城市建设筹集更多的资金,而市场

监管则要保证公众以最低的价格获得最好的产品和服务。

对这一对矛盾的判断和取舍,根本上决定于市政府在经济增长和公众利益上的平衡和选择。应该强调的是,作为国有资产管理部門在对待城市水业这部分资产的收益时,需要研究建立不同于一般经营性资产的管理体制,对收益要求要不同;同时对经营企业的特许经营权的授予,应由市场监管部門,而不能是资产管理部門代表政府来主导。随着市场化的深入和完善,政府资本将逐步从经营性投资中退出,而致力于非经营性资产的管理,从而化解政府在角色上的两难。

城市政府不应忽略水业市场化下的监管

城市水业的成本与收益,无论是通过税收支付还是通过水费支付,事实上都是公众支付的。水业,作为公众无力有效监管的产业形式,决定了政府作为公众代表,肩负着重大的监管责任,政府需要对公众支付费用的有效性负责。现实是,城市政府水业管理的公众责任被普遍地忽略了。管理部门更多地留恋以前管人、管财的“好时光”,对权力和责任的理解普遍错位。部門间对职能争夺的共同的出发点是权力,而对水业的管理的责任部分理解不足,同时体制上也缺乏明确的责任界定和严格的责任追索机制。

市场化需要以科学而严格的监管来化解企业无限制的利益追求。对水业发展而言,没有严格监管的市场化比传统计划体制更加有害。目前,在国际上对水的公益性属性日趋重视,尤其是把水当成一种人的基本需求、一种人权的时候,公益性显得更加重要。在中国,虽然水的公共性和公益性的重要性目前并没有充分体现出来,但是可以肯定,水的问题在中国的社会经济中将会变得越来越敏感。因此,政府在制定水业市场化政策和规划时,企业在制定投资战略时,需要对此因素予以充分考虑。